

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TARTALOM

Tanulmány

- SZABÓ IMRE:
Szakértelem és felelősség 373
- NAGY MARIANNA:
Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban,
avagy szabályozás Szküllä és Kharübdisz között 386
- BÉRCES VIKTOR:
A magántitok büntetőjogi védelmének értelmezési sémái 394

Jogalkotásunk nyomában

- KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY:
A Kúria megváltozott szerepköre
a közigazgatási perrendtartás rendszerében 403

Szemle

- BARTHA ILDIKÓ:
Földindulás. A földforgalom-szabályozás tagállami
és uniós joga 409

Jogirodalom, jogélet

- DÁN JUDIT:
„Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai”
című kötetről 414
- HAMZA GÁBOR:
Alessandro Somma a jogösszehasonlításról
és a jogtörténetről 416
- TÉGLÁSI ANDRÁS:
Beszámoló Drinóczi Tímea „Többszintű alkotmányosság
működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon”
című akadémiai doktori értekezésének nyilvános vitájáról 418



CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

- IMRE SZABÓ:
Proficiency and Responsibility /
Fachwissen und Verantwortung 373
- MARIANNA NAGY:
Administrative Contract in the European Union Procedure or
Regulation Between Scylla and Charybdis /
Verwaltungsvertrag im Verfahrensrecht der
Europäischen Union, bzw. eine Regulierung zwischen
Skylia und Charybdis 386
- VIKTOR BÉRCES:
Interpretation of Privacy in Hungarian Criminal Law /
Auslegungsschemen des strafrechtlichen Schutzes der
Privatgeheimnisse 394

On the track of our legislation / Blick auf die Gesetzgebung

- ANDRÁS GYÖRGY KOVÁCS:
Altered Role of the Kúria in the System of the
Administrative Judicial Procedure /
Die veränderte Rolle der Kurie im System der
Verwaltungsgerichtsordnung 403

Review / Rundschau

- ILDIKÓ BARTHA:
Earthquake. Regulation of Land-transaction in the
Member States and the Union /
Bodenbewegung – Mitgliedstaatliche und europarechtliche
Regulierung des Grundstücksmarkts 409

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur, Rechtsleben

- JUDIT DÁN:
On the Volume of „The Foundations of the
European Union Legal System and Public Law” /
Über das Buch „Rechtssystem und öffentlich-rechtliche
Grundlagen der Europäischen Union“ 414
- GÁBOR HAMZA:
Alessandro Somma on Legal Comparison and History /
Alessandro Somma über die Rechtsvergleichung und die
Rechtsgeschichte 416
- ANDRÁS TÉGLÁSI:
Report from the Public Debate of the Academic Doctoral Thesis
„Multilevel Constitutional Dialogue in Work – Constitutional
Dialogue in Hungary” of Tímea Drinóczi /
Bericht über die öffentliche Disputation der akademischen
Dissertation „Mehrebenen-Verfassungsmäßigkeit in Funktion –
verfassungsmäßiger Dialog in Ungarn” von Tímea Drinóczi 418

A KIADVÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

A MTA Állam- és Jogtudományi
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Korinek László

A Szerkesztőbizottság tagjai:
**Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda,
Dr. Szalma József**

Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre**

Szerkesztők: **Dr. Szalai Éva,
Dr. Udvary Sándor**

A szerkesztőség címe: 1037 Budapest,
Montevideo u. 14.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem
küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk
valamelyik egyetem állam-
és jogtudományi karán tevékenykedik,
a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége
csak az egyetem megjelölésével közli
a szerző beosztását. A kar, tanszék
megjelölését csak abban az esetben
közöljük, ha nem jogtudományi
karon tevékenykedő szerzőről
van szó. Igazgatási jellegű funkció
(tanszékvezető, igazgató stb.) közlését
a Szerkesztőbizottság ugyancsak
mellőzi.

A publikálással kapcsolatos további
kérdések a voros44@gmail.com címre
küldhetők.

A Kiadó a lapban megjelenő
tanulmányok szerzőinek azonos
összegű honoráriumot fizet.

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

hvgorac
Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja egy évre: 22 800 Ft
Egyes lapszámok külön is
megvásárolhatók 1900 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

A Jogtudományi Közlöny korábbi
lapszámai hamarosan kutathatóvá
válnak a Jogkódexen. A 2014 és
2016 közötti lapszámok már online
elérhetőek. www.jogkodex.hu

 **Jogkódex**
Internetes jogi tudástár

Bartha Ildikó egyetemi docens, Debreceni Egyetem; tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

Földindulás

A földforgalom-szabályozás tagállami és uniós joga

I. Bevezetés

Az uniós tagállamok birtokpolitikai mozgásteré¹ jó ideje képezi tudományos diskurzus tárgyát különböző szakmai fórumokon. Egyrészt a forgalomképes földbirtokra, mint kereskedelmi ügyletek lehetséges tárgyára az Unió belső piaci normái is kiterjednek, korlátokat szabva a tagállami jogalkotó szabályozási autonómiájának. Másrészt viszont a földforgalmi rezsim meglehetősen érzékeny terület a nemzeti szuverenitás elvét² és gazdasági teljesítőképesség szempontjait előtérbe helyezve. Különösen igaz ez Magyarországon, ahol a mező- és erdőgazdasági földek az ország összes földterületének mintegy 78%-át, az összes nemzeti vagyonnak pedig 26%-át teszik ki.³ A földforgalom hazai szabályozása és a kapcsolódó hatásköri konfliktusok a csatlakozási folyamat kezdetével kerültek a tudományos vizsgálódások látóterébe, azóta pedig újabb és újabb fordulópontok – legutóbb az új tagállamokkal indított kötelezettségszegési eljárások – adnak lendületet a vitának.

E kérdések kerültek terítékre az MTA Közjogi Albizottsága és a CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület (MAE) ez év júniusában szervezett pódiumbeszélgetésén is, a „Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos

trendek, aktuális kérdések” címmel. Birtokpolitika alatt a mezőgazdasági termőföldek tulajdonaira és használatára vonatkozó tagállami szabályokat és célkitűzéseket értjük⁴, amelyek igen szerteágazóak, éppen ezért számos más tudományterülettel, illetve szakpolitikával kerülnek kölcsönhatásba közvetettebb vagy közvetlenebb módon. Az evidensnek tekinthető uniós és tagállami agrárpolitikákon túl környezeti, kereskedelem-szabályozási, befektetésvédelmi kérdéseket (beleértve mindezek globális dimenzióit) egyaránt felvet, sőt közigazgatási, alapjogi vetülete (itt mindenekelőtt a tulajdonhoz való jog) is van e témakörnek – mint ahogy ez Horváth M. Tamás, a Közjogi Albizottság elnökének bevezető mondataiból is kiderült. Hasonlóképpen összetett volt a meghívottak által képviselt akadémiai és szakmai kör is. A pódiumbeszélgetésen Andréka Tamás, a Földművelésügyi Minisztérium főosztályvezetője, Kurucz Mihály, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának tanszékvezető docense, Korom Ágoston, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara szakértője, Szilágyi János Ede, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának docense, Pump Judit, az AJBH (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) főtanácsosa, Pávai Nándor, az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának munkatársa, valamint Csák Csilla, a párizsi székhelyű Európai Agrárjogi Tanács (Comité Européen de Droit Rural – CEDR), a CEDR MAE elnöke vett részt levezető elnökként.

A beszélgetés alapját egyrészt a CEDR 2015. szeptemberi, Potsdamban rendezett kongresszusa második munkabizottságának jelentése (a továbbiakban: *potsdami konklúzió*, vagy *potsdami jelentés*), másrészt pedig európai parlamenti képviselők által az Európai Bizottsághoz 2015 és 2017 között, mezőgazdasági földforgalom tárgyában

1 Birtokpolitikai mozgáster alatt a mezőgazdasági földek tulajdonának és használatának szabályozását, illetve az erre kiterjedő tagállami kompetencia mértékét értjük. (Lásd: KOROM ÁGOSTON: Az Európai Unió joga által meghatározott, mezőgazdasági termőföldek használatának és tulajdonának szabályozására irányuló mozgáster. Polgári Szemle. 2015. 4–6. szám. <http://epa.oszk.hu>)

2 E gondolat bővebb kifejtését lásd: CSÁK CSILLA – HORNYÁK ZSÓFIA – KOCSIS BIANKA – OLAJOS ISTVÁN – KÁKAI-KUNNÉ SZABÓ ÁGNES – SZILÁGYI JÁNOS EDE: Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztés jogi szabályozási lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017. 10.

3 I. m. 17. és 41.

4 KOROM I. M.

intézett kérdések,⁵ illetve az azokra adott írásbeli válaszok képezték. A beszélgetés résztvevői *három* fő kérdéscsoportot vitattak meg.

1. Van-e bizonytalanság a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének uniós jogi meghatározottságában? Milyen eszközök segíthetik az uniós jog által biztosított birtokpolitikai keretek értelmezését? A jelenlegi uniós jogi keretek lehetővé teszik-e azt, hogy a tagállamok az agrárérdekeik mentén, hosszú távon és stabilan szabályozzák a földforgalmukat?

2. Az EP-képviselők kérdései, illetve az azokra adott válaszok alapján igazolhatónak tekinthető-e az egyenlő elbánás elvétől való eltérés abban a tekintetben, hogy a Bizottság csak az „új tagállamokkal” szemben indított eljárásokat

(a) a derogációs időszakok lejártával? vagy

(b) az adott tagállam földszabályozása tekintetében a Bizottsághoz intézett panaszokkal?

3. Miként ítélandók meg a 2015-ös potsdami konklúzió által (a fenti kérdésekre adott válaszként) felvázolt megoldási kísérletek?

II. Háttér

A válasz persze egyik kérdésre sem magától értetődő. A különböző opciók részletes elemzése előtt érdemes röviden áttekintenünk az uniós és a magyarországi szabályozási háttér fejlődését.

A tagállamok földhasználatra és földtulajdonlásra vonatkozó szabályai az uniós jogi normák közül elsősorban a *letelepedés*⁶ és a *tőkemozgás*⁷ szabadságát érintik. A magyarországi csatlakozás „előszobájának” tekinthető Európa Megállapodás a letelepedés joga kapcsán rendezte a földtulajdonlás kérdését. A Megállapodás értelmében a csatlakozás időpontjáig Magyarországnak nem kellett bevezetnie a más tagállamban honos vállalatok és polgárok tekintetében a nemzeti elbánás elvét. A *Csatlakozási Okmány* pedig egy átmeneti időszakot (*derogációt*) biztosított az ország számára; immár nem a letelepedés, hanem a tőkemozgás szabadságának biztosítására vonatkozó uniós jogi kötelezettségek alól. Ennek értelmében „[...] Magyarország a csatlakozás időpontjától számított hét éven keresztül fenntarthatja az ezen okmány aláírása időpontjában hatályos jogszabályaiban foglalt, a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár ter-

mészetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalmat. [...]” A hét év lejártát követően a Bizottság 2014. április 30-ig meghosszabbította a magyarországi mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó „türelmi időt”.⁸

A konfliktusok tehát az átmeneti időszak lejártát követően kezdődtek, amikor is az új EU-tagállamok kötelesek voltak a saját állampolgáraikra, illetve jogi személyekre vonatkozó feltételek mellett biztosítani a földszerzést más tagállamok állampolgárai, illetve jogi személyek számára. Több új tagállam vezetett be viszont megszorító intézkedéseket a határon átnyúló és a nem mezőgazdasági célú földszerzések vonatkozásában, amire válaszként 2015-ben az Európai Bizottság *kötelezettségszegési eljárást* kezdeményezett néhányukkal (így Bulgáriával, Lettországgal, Magyarországgal, Szlovákiával) szemben.

E kötelezettségszegési eljárások létjogosultságát több fórum is vizsgálta. A már említett potsdami konklúzió szerint felmerül a diszkriminatív elbánás gyanúja, mivel a Bizottság olyan megszorító intézkedés miatt indított eljárásokat az új tagállamokkal szemben, amelyek a régebbi tagállamokban már léteztek. A Bizottsághoz forduló európai parlamenti képviselők szerint pedig e feltételezhető diszkrimináció miatt a mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó agrárpolitikai célkitűzések is veszélybe kerülnek az új tagállamok termelői esetében. A képviselők emellett a tagállami birtokpolitikai mozgáster bizonytalansága iránti aggodalmuknak adtak hangot – tekintve, hogy a birtokpolitikában a tagállamok által alkalmazott intézkedések a Bíróság gyakorlata szerint a KAP (*Közös Agrárpolitika*) célkitűzéseivel összhangban vannak, ugyanakkor a gazdasági alapszabadságokkal ellentétesek –, valamint a tőke szabad mozgására vonatkozó uniós jogi rendelkezések értelmezésére kérték a testületet.

III. Miért korlátoznak?

Az eredendő probléma – legalábbis a földforgalmi korlátozás tekintetében – jelentős részben az árkülönbségekre vezethető vissza. A 2004-ben, illetve azt követően csatlakozott kelet-közép-európai államokban a földárak jóval alacsonyabbak, mint a régi tagállamokban, ami ideális befektetési célponttá tette az átmeneti időszak lejártá után az új tagállamok földpiacát. Ez vezet a szakirodalomban „*land-grabbing*”-ként (tisztességtelen termőföldszerzésként)⁹ ismert jelenséghez¹⁰, és az erre adott tagállami válaszokhoz.

5 P-005558/2015., P-5526/2015., E-013351/15., E-013350/15., E-003420/2012 sz. kérdések és ezekre adott válaszok (<http://www.europarl.europa.eu/plenary/hu/parliamentary-questions.htm>)

6 „...tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás.” (EUMSz 49. cikk)

7 „...tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra [és fizetési műveletekre] vonatkozó minden korlátozás.” (EUMSz 63. cikk).

8 Lásd ehhez a 2003-as csatlakozási okmány X. melléklet 3. fejezetének (2) bekezdését.

9 European Parliament: Extent of Farmland Grabbing in the EU. 2015. (PE540.369) 24.

10 Csák et al. i. m. 43.

Szemle

IV. Bizonytalan mozgáster

A fent részletezett három kérdéscsoportot egyrészt a jogsértések tartalmi oldala, másrészt pedig az eljárási gyakorlat irányából érdemes vizsgálni. Az előbbi kapcsán az ülésen többen (Andréka Tamás, Kurucz Mihály) is feltették a kérdést, hogy miként lehet, legyen jogkövető a tagállam? Ha ugyanis arra a belátásra jut, hogy az unió jogi követelményeknek megfelelően alakítja át a hazai földforgalom-szabályozást, nem fog egyértelmű iránymutatást találni hozzá. A releváns tagállami kötelezettségek forrásai ugyanis az alapszabadságokról szóló, javarészt általános elveket és tilalmakat rögzítő alapító szerződési rendelkezések, amelyekből nehezen lehet egyértelmű kötelezettségeket levezetni. Ezeket értelmezi az Európai Bíróság az ítélkezési gyakorlatában.¹¹ A „birtokpolitikai bizonytalanság” – mint Andréka kiemelte – részben ebből ered: amit a Bíróság egy (eseti) döntésében helyesnek lát, az később precedensként szolgál a többi ügy eldöntésénél is, nem feltétlenül helytálló módon. A bizonytalanságot jelzi a már befejezett kilenc kötelezettségszegési eljárás is Kurucz szerint, amelyekben a Bíróság – hiába volt azonos a tagállamok által felhozott, korlátozással védendő közérdek, illetve hasonló a szabályozás – eltérő végkövetkeztésre jutott a jogsértés jellegét illetően (nem egyértelmű például, hogy mikor tekinthető aránytalannak, mikor pedig eleve alkalmatlannak a tagállami intézkedés). Az esetjog újabb fordulatokat is hoz: Szilágyi János Ede ezzel összefüggésben utalt *Saugmandsgaard Øe* főtanácsnok – épp az ülés előtti napon megszületett – indítványára¹², mint a belső piaci érdekek érvényre juttatásának „minősített” esetére. Az indítvány szerint immár olyan intézkedések is megvalósíthatják a tőke eredetén alapuló hátrányos megkülönböztetést, amelyek formálisan nem tesznek különbséget az eredet alapján, de az érintett tagállam állampolgárai számára jellemzően könnyebben teljesíthető feltételeket írnak elő.¹³

A tőke, illetve a letelepedés szabadságáról rendelkező cikkek alkalmazása nem csak emiatt tűnik problematikusnak. Többen megfogalmazták (Kurucz Mihály, Korom Ágoston), hogy az „alapszabadsági nézőpont”, amely lényegében a (belső) piaci működés érdekeinek előtérbe helyezését jelenti, túlsúlyba került az Európai Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlatában. A tagállamok bir-

tokpolitikai szabályozásának vizsgálata során így meglehetősen háttérbe szorulnak a szociális célok, valamint a környezetvédelmi, területi kohézióra vonatkozó megfontolások. A belső piaci szempontokon túl tehát a különböző uniós politikák prioritásait ötvöző, holisztikusabb megközelítésre volna szükség a földgazdálkodás uniós szintű szabályozása, illetve a tagállami intézkedések megítélése terén.¹⁴

A vitán elhangzott álláspontok az EU-intézmények érdekképviselői szereposztására vonatkozó klasszikus tanok szemszögéből nézve is érdekesek: nem gyakori, hogy az Európai Parlament lép fel a nemzeti érdekek képviselőjeként, de most éppen ennek példáját láthattuk. A Bizottság álláspontjával és a Bíróság ítélkezési gyakorlatával szembeállítva az ülés résztvevői épp ez utóbbi intézmény dokumentumát¹⁵ idézik a tagállami birtokpolitikai érdekeket védelmező álláspontként, mindhárom kérdéscsoporttal összefüggésben. E parlamenti állásfoglalás valóban egybecseng néhány lényeges tagállami érveléssel, több ponton is. Egyrészt elismeri a „land-grabbing” jelenségének veszélyét és a kapcsolódó tagállami érdekeket a korlátozó intézkedések bevezetésében.¹⁶ Másrészt hangsúlyozza a földdel kapcsolatos közérdek prioritását, a tagállami kompetenciák elsőbbségét földhöz és a tulajdonhoz jutás szabályozása terén¹⁷, valamint a földforgalom eltérő szabályozásának szükségességét más tőkemozgásokhoz képest.

V. „Szelektív” kötelezettségszegési eljárások?

Az új tagállamok mintaként használták néhány régebbi tagállam jogalkotási és -alkalmazási gyakorlatát az átmeneti időszak lejártát követően a megszorító intézkedések bevezetésére. A potsdami konklúzió szerint éppen ezért aggályos, hogy az Európai Bizottság 2015-ben csak új tagállamokkal (pl. Bulgária, Magyarország, Lettország, Szlovákia) szemben kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást – olyan korlátozások miatt is, amelyek a régebbi tagállamokban már jogszerűen léteztek. A Bizottság eljárásindítási gyakorlata ezzel sérti az egyenlő elbánás elvét a dokumentum szerint, amit hasonlóan ítélt meg az ülésen felszólalók többsége is, elsősorban politikai okokat látva a különbségtétel mögött.

Az egyenlő elbánás elvének értelmezése jelen esetben

11 Lásd többek között az Európai Bíróság C-251/98 sz. *Baars* (ECLI:EU:C:2000:205); C-452/01 sz. *Ospelt* (ECLI:EU:C:2003:493); C-370/05 sz. *Festersen* (ECLI:EU:C:2007:59); C-197/11 sz. *Libert* és C-203/11 sz. *All Projects & Developments* egyesített ügyekben hozott ítéleteket (ECLI:EU:C:2013:288).

12 *Saugmandsgaard Øe* főtanácsnok indítványa a C-52/16. és C-113/16. sz. *SEGRO és Horváth* egyesített ügyekben (ECLI:EU:C:2017:410).

13 Eltérés a korábbi jogvitákhoz képest, hogy a Bíróság itt nem a termőföldtulajdon szerzésére, hanem a használati és használati jogokra vonatkozó korlátozást vizsgálta.

14 Vö. Az Európai Parlament állásfoglalása. Jelentés „A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termelők földhöz jutásának megkönnyítése” című kérdésről. 2016/2141 (INI) (a továbbiakban: Parlamenti állásfoglalás) H. preambulumbek.

15 A fent hivatkozott Parlamenti állásfoglalás.

16 Parlamenti állásfoglalás, Q. preambulumbek.

17 Vö. EUMSZ 345. cikk.

számos problémát felvet, tekintve, hogy a Bizottságnak a kötelezettségszegési eljárásban – beleértve az eljárás megindítását is – *széles körű mérlegelési joga van*.¹⁸ E diszkreciónak természetesen vannak korlátai, így a Bíróság ítélkezési gyakorlata is rögzíti, hogy e jogkör gyakorlása során az adminisztratív szervek – így a Bizottság is – köteles jóhiszeműen és diszkriminációmentesen eljárni.¹⁹ A már említett EP-képviselői kérdésfeltevések közül több is kifejezetten a Bizottság eljárásindítási gyakorlatára irányult (kérdésként merült fel például, minden esetben panasza indul-e az eljárás; illetve az új tagállamokkal szemben is indított átfogó vizsgálatokat a Bizottság.) A Bizottság válaszában biztosította a képviselőket az *egyenlő elbánás* és a *pártatlanság* elvének betartásáról, de arra nem tért ki, hogy pontosan milyen (objektív) különbség indokolhatja a kifogásolt eltérést a gyakorlatában.

A potsdami konklúzió annak lehetőségét is felvetette, hogy a későbbiekben az új tagállamok közvetlenül fognak fellépni az érintett régebbi tagállamokkal szemben az esetleges uniós jogsértések miatt, pótolva ezzel a Bizottság „mulasztását”.²⁰ Az eddigi gyakorlat alapján ez kevésbé látszik valószínűnek, tekintve, hogy az integráció eddigi történetében igen kevés ún. *tagállam kontra tagállam* eljárásra került sor, és ezek eredete mélyebb, akár több évszázadra visszamenő történelmi-politikai ellentétekre vezethető vissza.²¹

VI.

Van-e megoldás?

A potsdami konklúzió négy utat vázolt fel a fenti problémák lehetséges megoldásaként:

(a) Az EU a tagállami földbirtok-politikák tekintetében *felhagy a négy alapszabadság alkalmazásával*. Ez a lépés azonban az integráció lazulásának veszélyét rejt magában.

(b) Azok a tagállamok, amelyek megszorításokat vezetnek be földpiacikon, liberalizálják a földpiacik szabályozását, vagy liberálisabb szabályokat vezessenek be. Ez nyilvánvalóan számos ponton sértheti e tagállamok állampolgárainak érdekeit, és az új tagállamok földpiacain pedig *land-grabbing jelenséget erősíti*.

(c) A vita egyszerűen *politikai úton* is megoldható: azaz szemet lehetne hunyni az eset felett, pl. egy politikai háttér döntés alapján.

(d) Elmozdulhatunk a *további jogalkotási folyamat* irányába, szükség esetén, akár az elsődleges uniós joganyag módosításával.

E megoldási irányokat az ülés résztvevői is megvitaták. Egyetértés mutatkozott abban, hogy az alapszabadságok alkalmazásának mellőzése [(a) *variáció*] nem megoldás, hiszen ez az integráció eddigi vívmányait ásná alá. Nem lényegtelen viszont, hogy e kérdéseket mely alapszabadság bázisán vizsgáljuk. *Andréka Tamás* – összhangban a már említett parlamenti állásfoglalással – „hangsúlyáthelyezést” javasolt, mégpedig a tőke szemléletéből a letelepedés irányába; melynek alkalmazása esetén a Bíróság szerinte kevésbé fog „befektetési tárgyként” tekinteni a termőföldre és emiatt az alapszabadságba ütközés árnyaltabb megítélése várható. *Korom* kiemelte, hogy a tőkemozgás lett a legerősebb gazdasági alapszabadság a '90-es években a bíróság ítélkezési gyakorlatának eredményeként, elismerve, hogy a 2008-as válság után már megtörik e folyamat.

Az alapszabadságok dominanciája fékezhető lenne ugyanakkor a „megengedett korlátozásoként” hivatkozható *közérdekű célok* körének bővítésével. A fent említett parlamenti állásfoglalás nyomán pedig megfogalmazódott olyan álláspont is (*Szilágyi János Ede*), hogy Bizottságnak kellene konkrét kritériumokat meghatároznia a tagállami birtokpolitikai szabályozásra és a tőkemozgás értelmezésére vonatkozóan. Mindez pontosítaná az alapszabadságokból levezethető tagállami kötelezettségek tartalmát és a fent említett birtokpolitikai bizonytalanság lehetősége is csökkenthető lenne.

A *liberalizáció kiterjesztését* [(b) *variáció*] szintén nem tartják ideális megoldásnak a szakemberek. *Korom Ágoston* külön felhívta a figyelmet a jogi személyek tulajdonszerzésével, ennek megengedésével összefüggő veszélyekre. A földforgalom szabályozásának közérdekű céljai ezzel ugyanis könnyen kijátszhatók, hiszen a tulajdonosi kör (vagyis a jogi személyek mögötti természetes személyek köre) változtatásának nincsen jogi akadálya.

Ugyanígy nem várhatunk megfelelő garanciákat a politikai háttéralkuktól [(c) *variáció*]. Maga a potsdami konklúzió is elismeri, hogy ez az eszköz nem kínál megoldást és könnyen felülírható (például az Európai Bíróság ezzel ellentétes tartalmú előzetes döntésével).

A *legtöbbször* a potsdami konklúzió utolsó [(d) *variáció*] javaslatát támogatták, azaz a pozitív integráció eszközét – különböző elképzeléseket bemutatva a keretek megteremtéséhez. *Korom Ágoston* az alapvető problémát az Unió sajátos alkotmányos filozófiájában látja: a *gazdasági alkotmányosság koncepciója* lényegében minden tagállami intézkedést a gazdasági korlátok lebontásának kérdése felől közelít meg. Ebben a konstrukcióban pedig nem hiszi el a Bizottság és a Bíróság, hogy a tagállamok célja nem elsősorban a protekcionizmus, vagyis mások akadályozása az erőforrásokhoz való hozzáférésben, hanem egyéb közérdekű – nem piaci – szempontok érvényesítése (így például a *természeti erőforrások védelmének* különböző aspektusai, amelyekre *Pump Judit* is utalt az ülésen). A megoldás tehát az uniós jogszabályalkotás lehet, még-

18 VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA – VARJU MÁRTON – BARTHA ILDIKÓ: *EU-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*. Budapest, CompLex, 2006. 149–152.

19 I. m. 156.

20 Jogilag erre az EUMSZ 227. cikke ad lehetőséget.

21 C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovák Köztársaság ítélet (ECLI:EU:C:2012:630).

Szemle

pedig a KAP rendszerében. A KAP megfelelőbb keretet biztosít erre, mint az alapszabadságok, hiszen a mezőgazdasági termelők életszínvonalának növelésére vonatkozó célkitűzés megegyezik a tagállami közérdekű hivatkozásokkal. Éppen ezért érdemes lenne kidolgozni annak a lehetőségét, hogy a KAP célkitűzéseit a tagállamok hosszú távon és biztonságosan meg tudják jeleníteni a birtokpolitikában. Kérdéses ugyanakkor Andréka Tamás szerint, hogy a KAP eszközrendszere képes lesz-e vajon a horizontális szabályozás biztosítására (hiszen e téren pont az utóbbi években erősödnek a renacionalizációs törekvések), szembenelve adott esetben az alapszabadságokra épülő, bírósági gyakorlatban kialakult elvekkel.

A potsdami konklúzió megoldási javasolataival összefüggésben a fenti kérdések globális kontextusára is érdemes röviden kitékinteni. Az Európai Unió „új generációs” szabadkereskedelmi megállapodásai közül a TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) és a CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*)²² előírásai is kapcsolódnak a mezőgazdasági földforgalomhoz. Szilágyi János Ede elsősorban a beruházásokról szóló fejezeteket tartja fontosak e téren, mivel e rendelkezések a „beruházás” kategóriába sorolják az ingatlanba történő beruházásokat is, kölcsönösen lehetővé téve ezt a szerződő felek polgárai számára (főszabály szerint). Szilágyi a CETA kapcsán úgy véli, hogy azon országok esetében, amelyek nem tettek fenntartást a mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyaira vonatkozóan, a jövőben nem lehet kizárni a megállapodás alkalmazásának lehetőségét a mezőgazdasági földek forgalmi viszonyai kapcsán.²³

22 Az EU–Amerikai Egyesült Államok, valamint EU–Kanada között létrejövő szabadkereskedelmi megállapodások.

23 SZILÁGYI JÁNOS EDE – RAISZ ANIKÓ – KOCIS BIANKA: *A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás szempontjából* (kézirat, megjelenés alatt az Agrár- és Környezetjog 2017/22. számában). Ugyanez a megállapítás érvényes Szilágyi szerint az EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás-tervezetről az Európai Bíróság ez év májusában kibocsátott 2/15. sz. véleménye (ECLI:EU:C:2017:376) fényében.

VII. Hogyan tovább?

A fent vázolt folyamatokat még nem tekinthetjük lezártnak. Jelen írás inkább egy pillanatfelvétel a tudományos diskurzus és kormányzási erőviszonyok jelenlegi állapotáról, mintsem egy megszilárdult helyzet értékelése. Kérdés többek között, hogy milyen módon csatornázhatók be a szakmai-tudományos álláspontok (mint a 2015-ös CEDR-jelentés) eredményei a döntéshozatalba, amennyiben a pozitív integrációra vonatkozó elképzelés [(d) variáció] valósul meg a fenti megoldások közül.

A 2015-ben indult kötelezettségszegési eljárások és folyamatban lévő, releváns előzetes döntéshozatali eljárások eredményére még várunk, így valószínűleg évek múlva derülhet ki, hogy változott-e a Bíróság alapszabadságokhoz való viszonya a korábbiakhoz képest. A Bizottság egyébként több érintett új tagállammal is egyezsége juttat a kötelezettségszegés rendezéséről időközben,²⁴ ami a megegyezésen alapuló megoldáskeresés [fenti (c) variáció] igazolásaként is értelmezhető. Szintén nem egyértelmű, hogy a tagállami kötelezettségszegést esetlegesen megállapító ítélet milyen tényleges eredményeket fog produkálni az uniós belső piaci jog alapvető célkitűzéseit figyelembe véve. Érdekes lehet végiggondolni a kérdést például a Magyarország ellen indított eljárás tárgyát képező földforgalmi törvény termőföldpiaci viszonyokra gyakorolt hatását elemezve²⁵ – de már egy következő diskurzus keretében.

24 CsÁK et al i. m. 65.

25 Analógiaként lásd ehhez a C-179/14. sz. Bizottság kontra Magyarország („SZÉP kártya és Erzsébet-utalvány”) ítéletet (ECLI:EU:C:2016:108) és az étkezésiutalvány-kibocsátás piaci szereplői körének alakulását az utóbbi néhány évben.